

### Arbeitslosigkeit in der erweiterten EU: Strategien zur Arbeitsmarktpolitik in Polen, Ungarn, Bulgarien und der Republik Makedonien

Riedel, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riedel, S. (2003). *Arbeitslosigkeit in der erweiterten EU: Strategien zur Arbeitsmarktpolitik in Polen, Ungarn, Bulgarien und der Republik Makedonien*. (SWP-Studie, S 40). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238861>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Sabine Riedel*

# Arbeitslosigkeit in der erweiterten EU

Strategien zur Arbeitsmarktpolitik in Polen,  
Ungarn, Bulgarien und der Republik Makedonien

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2003

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

**Problemstellung und Empfehlungen** 5

**Transformationsstrategien: Markt oder Staat?** 7

**Arbeitslosigkeit in Osteuropa** 12

Polen 12

Ungarn 14

Bulgarien 16

Republik Makedonien 18

**Arbeitsmarktpolitik in der Kontroverse** 21

Die »neoliberale« Antwort: Flexibilisierung und Deregulierung 21

Der institutionelle Ansatz der EU 23

Der integrierte Ansatz: Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel 27

**Anhang** 31

Literaturhinweise 31

Internetadressen 34

Abkürzungen 35



**Arbeitslosigkeit in der erweiterten EU.  
Strategien zur Arbeitsmarktpolitik in Polen, Ungarn, Bulgarien  
und der Republik Makedonien**

Die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten wird die Europäische Union voraussichtlich im Jahr 2004 vor die bisher größte Herausforderung ihrer Geschichte stellen. Denn immerhin gehören acht Beitrittskandidaten, darunter Polen und Ungarn, zu jenen osteuropäischen Reformstaaten, die sich seit 1989 in einem schwierigen Transformationsprozeß befinden. Daß nicht alle Kandidaten diese Übergangsphase gleichermaßen erfolgreich bewältigen konnten, zeigen Bulgarien und Rumänien, die entgegen den Erwartungen frühestens im Jahr 2007 aufgenommen werden, nicht zuletzt aber auch das Beispiel der Republik Makedonien.

Mit dem Beitritt sind große Hoffnungen auf einen neuen Wachstumsschub verbunden, der den europäischen Wirtschaftsraum auch international konkurrenzfähig machen soll. Doch bietet die Osterweiterung nicht nur Chancen, sie birgt auch ökonomische Risiken. Denn mit der Integration der osteuropäischen Reformstaaten übernimmt die EU erstmals direkte Verantwortung für den weiteren Verlauf der Transformationsprozesse. Wird es ihr gelingen, die osteuropäischen Ökonomien so zu revitalisieren, daß in naher Zukunft das bestehende Wohlstandsgefälle reduziert wird, ohne dabei den sozialen Besitzstand der bisherigen EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich anzutasten?

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist abzusehen, daß sich mit der Osterweiterung ein großes Problem der EU-Mitgliedstaaten zusätzlich verstärken wird: die Last der wachsenden Arbeitslosigkeit. Wie diese Studie zeigt, leiden alle Reformländer trotz unterschiedlicher Transformationsstrategien unter einer hohen Arbeitslosenrate. Unterschiede sind vor allem bei den Instrumenten zur Bewältigung dieser Krisenerscheinung zu erkennen. Ein Vergleich zwischen den Visegrad-Staaten und den südosteuropäischen Beitrittskandidaten macht deutlich, daß die Reformstaaten Mitteleuropas infolge einer frühen institutionellen Rahmensetzung einen deutlichen Vorsprung bei der Annäherung an das Niveau der bisherigen EU-Beschäftigungspolitik haben.

Das Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, das die Beitrittsländer nach Maßgabe jüngster Beschäftigungsstrategien entwickeln sollen, ist von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängig. Die Studie macht deutlich, daß die EU-Kommission dabei zukünftig stärker die finanzielle Notlage der osteuropäischen Reformstaaten berücksichtigen sollte. Mit dieser Feststellung schließt sie sich jedoch keineswegs Vorstellungen an, die Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik prinzipiell in Frage stellen. Vielmehr empfiehlt sie, Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen und Brandenburg zu nutzen, deren Initiatoren zwar nur in kleinem Rahmen,

dafür aber recht erfolgreich einen integrierten Ansatz verfolgt haben, der beschäftigungspolitische Maßnahmen aufs engste mit Vorhaben zur Strukturförderung verknüpft.

## Transformationsstrategien: Markt oder Staat?

Obwohl sich alle osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten schon zu Beginn des Transformationsprozesses mit demselben Problem einer wachsenden Arbeitslosigkeit konfrontiert sahen, haben sie doch auf dieses bis dato unbekannte oder tabuisierte Problem ganz unterschiedlich reagiert. Dies hing von zahlreichen Faktoren ab, vor allem aber von der jeweiligen Transformationsstrategie, mit der sie den Übergang in die Marktwirtschaft erreichen wollten. In der wissenschaftlichen Literatur ist das Gegensatzpaar »Schocktherapie oder Gradualismus« etabliert (im englischen Sprachgebrauch »shock therapy versus incrementalism«).<sup>1</sup>

Schocktherapie oder Gradualismus?

Beiden kontroversen Strategien ist jedoch gemeinsam, daß sie dem Staat beim Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen kaum eine gestaltende Rolle zugestehen, sondern im Gegenteil ganz auf die Marktkräfte, das heißt auf die neuen privatwirtschaftlichen Akteure vertrauen. Wie der ungarische Ökonom János Kornai schreibt, provozierte die Erfahrung staatlich reglementierter Planwirtschaft bei vielen Wirtschaftswissenschaftlern der postsozialistischen Systeme eine Art Trotzreaktion und führte zu einer »unkritischen, mythischen Verehrung des Marktes«.<sup>2</sup> Bestärkt wurden sie durch die Tatsache, daß zu Beginn des Transformationsprozesses die neuen demokratischen Institutionen noch schwach entwickelt waren, wodurch sich Zweifel an der Rolle des Staates als geeignetem Anwalt öffentlicher Interessen zunächst hartnäckig halten konnten.

Mangelndes Vertrauen in staatliche Institutionen

Nicht zuletzt wurde das generelle Mißtrauen gegenüber staatlichen Strukturen von angesehenen westlichen Institutionen und Beratern genährt. Diese vertraten Anfang der neunziger Jahre die These, daß der Wechsel von zentralen Planwirtschaften zu privaten Marktwirtschaften mit einem »tiefen Sturz des maroden Staatssektors« verbunden sei. Sie behaupteten, daß erst »auf dessen Trümmern [...] ein moderner Privatsektor« entstehen könne.<sup>3</sup> Sie stützten sich dabei auf die wirtschaftswissenschaftliche Theorie der »schöpferischen Zerstörung« des Österreicher Joseph Schumpeter aus den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts und sprachen von angeblich notwendigen sozialen Kosten der Transformation, die einer »Schwalbenkurve« glichen. »Je flacher ihre Flügel schlagen, desto geringer sind die heute zu tragenden sozialen Kosten, desto länger aber dauert der Reformprozeß.«<sup>4</sup> Aus diesem Grunde würde sich eine Inkaufnahme höherer sozialer Kosten, das heißt ein Verzicht auf staatliche

Schumpeters These:  
Schöpferische Zerstörung

<sup>1</sup> Joseph E. Stiglitz, *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, World Bank (Hg.), Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, 28.-30.4.1999, S. 22.

<sup>2</sup> János Kornai, *Unterwegs. Essays zur wirtschaftlichen Umgestaltung in Ungarn*, aus dem Englischen übersetzt von Carla Krüger, Marburg 1996, S. 40.

<sup>3</sup> Bulgarien, Regierungskrise und tiefe Rezession, Länderanalyse der Frankfurter Zeitung GmbH Informationsdienste, Dezember 1992, S. 11.

<sup>4</sup> Ebd., S. 13.



Der Einfluß von  
Revolutionsideologien

Steuerung der bevorstehenden Armutsentwicklung, am Ende durch eine schnelle und erfolgreiche Transformation auszahlen.

Der Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 2001, Joseph Stiglitz, hat als ehemaliger Chefökonom der Weltbank eine Bilanz von zehn Jahren Transformation gezogen. Darin setzt er sich mit der Frage auseinander, warum in zahlreichen Transformationsländern Maßnahmen der Schocktherapie zu einem Verlust grundlegender sozialer Sicherheit ohne den versprochenen wirtschaftlichen Aufschwung geführt haben. In diesem Zusammenhang führt er den Ansatz der Schocktherapie auf geistige Wurzeln im Denken der Jakobiner und Bolschewiken zurück. Stiglitz zufolge lassen sich die heutigen radikalen Reformstrategien zur Auflösung alter Institutionen von marxistischen Transformationstheorien aus den Zeiten der Russischen Revolution leiten, verliefen im Ergebnis allerdings in die entgegengesetzte Richtung.<sup>5</sup>

Der Begriff  
»Transformation«

Die theoretischen Grundlagen gehen vor allem auf Nikolaj Bucharin zurück, der im Jahre 1920 als erster überhaupt eine »Allgemeine Theorie des Transformationsprozesses« entwickelte.<sup>6</sup> Darin prägte er die Begriffe *Transformation* (russ. *transformacija*) wie auch *Transition* (russ. *perechod*), um auf einer neuen theoretischen Grundlage die rückständige russische Wirtschaft zu einer industrialisierten sozialistischen Planwirtschaft aufzubauen.<sup>7</sup> Noch vor Ende des Zweiten Weltkriegs übertrug Karl Polanyi den sowjetischen Transformationsbegriff auf Wirtschaften, die nicht zentral-staatlich, sondern marktwirtschaftlich organisiert waren.

Die »Interdependenz« von  
Politik und Wirtschaft

Doch erst der deutsche Wirtschaftswissenschaftler Walter Eucken verwendete das Wort Transformation als einen Politik und Wirtschaft umfassenden Begriff, wie er für den heutigen Systemwandel Osteuropas gebraucht wird. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern sprach er jedoch von »Interdependenzen der Ordnungen« von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, das heißt von deren gegenseitiger Abhängigkeit und Beeinflussung.<sup>8</sup> Damit unterscheidet er sich von den Transformationsideologen vor allem dadurch, daß er zugunsten einer marktwirtschaftlichen Ordnung den Dominanzanspruch der Politik gegenüber der Wirtschaft grundsätzlich ablehnt. Dennoch von der Steuerungsfähigkeit der Politik überzeugt, wandte er sich gleichermaßen gegen deterministische Geschichtsbilder ökonomischer Theorien, wie sie heute von den Verfechtern der »Schocktherapie« verwendet werden. Hierzu schrieb Walter Eucken im Jahre 1959:

Deterministische  
Geschichtsbilder

»Der Sieg werde zwangsläufig kommen – so wurde und wird der Masse gesagt. Rückschläge, Leiden, Verbrechen und Mißerfolge, die eine Führerschaft zu verantworten hat, werden durch den Hinweis gerechtfertigt, daß

<sup>5</sup> Stiglitz, *Whither Reform?* [wie Fn. 1], S. 22.

<sup>6</sup> Karl C. *Thalheim*, Politische Ökonomie des Sozialismus, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, Bd. IV, Lenin-Periodisierung, Freiburg 1971, S. 863–896 (876f).

<sup>7</sup> Nikolaj *Bucharin*, *Ekonomika perechodnogo perioda*, Čast' 1: Obščaja teorija transformacionnogo processa [Ökonomik der Transformationsperiode, Teil 1, Allgemeine Theorie des Transformationsprozesses], Moskau 1920.

<sup>8</sup> Walter *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Tübingen 1962, S. 126.

sie im zwangsläufigen Hergang der Geschichte notwendig seien. Insofern ist diese Idee eine nützliche Stütze für jede Amoralität. Aber im wirtschaftspolitischen Kampf haben sich nicht nur die Funktionäre der Zentralverwaltungswirtschaft dieser These bedient, sondern auch die Funktionäre privater Machtkörper, zum Beispiel die Kartelle, Gewerkschaften und Konzerne.«<sup>9</sup>

In diesem Sinne bestätigen auch Ergebnisse der heutigen Transformationsforschung durchaus das Gegenteil der Vorhersagen von Verfechtern der »Schocktherapie«. Sie belegen nämlich, daß die Existenz gut funktionierender Institutionen sehr wohl eine Voraussetzung für kluges staatliches Handeln und eine entsprechende Reformpolitik ist. Wo in den Transformationsländern die Privatisierung zu schnell vonstatten ging, sei heute ein Mangel an Unternehmenskontrolle zu beobachten. Insiderwissen führe zu Vorteilmnahme und Lobbyismus. Die profitierenden Gruppen verstünden es nicht nur, ihre Monopolstellung ökonomisch zu nutzen. Sie sperrten sich auch gegen politische Reformen, die auf mehr Transparenz und Wettbewerb abzielten.<sup>10</sup>

Schließlich sollte der Hinweis nicht fehlen, daß selbst bei den Klassikern des Wirtschaftsliberalismus von einer »schöpferischen Zerstörung« bestimmter Wirtschaftssektoren zugunsten einer Modernisierung keine Rede sein kann. In einer wissenschaftlichen Würdigung des Werkes von Adam Smith *Der Wohlstand der Nationen* beschreibt Horst Claus Recktenwald im Gegenteil die »klassischen Aufgaben, [...] die der Staat nach Smith in einer Marktwirtschaft seinem Wesen nach erfüllen muß, damit das Gemeinwesen überhaupt lebensfähig ist und funktionieren kann.«<sup>11</sup> Hierzu zählen wichtige Aufgaben im Infrastruktursektor, etwa Verkehrseinrichtungen, Versorgungsbetriebe und Nachrichtenverbindungen, aber auch das Bildungs- und Gesundheitswesen. Für diese Studie zur Arbeitsmarktpolitik in der Perspektive der EU-Erweiterung ist außerdem die Feststellung von Interesse, daß die englischen Philosophen des 17. und 18. Jahrhunderts schon zu ihrer Zeit der weit verbreiteten These widersprachen, hohe Lohnkosten schadeten der Konkurrenzfähigkeit von Gütern am Weltmarkt. So schrieb beispielsweise Thomas More in seiner *Utopia*:

»Die reichliche Entlohnung der Arbeit ist somit nicht nur Folge, sondern zugleich natürliches Kennzeichen eines zunehmenden Wohlstandes, während andererseits die schlechte Versorgung der ärmeren Arbeiterschicht ein untrügliches Zeichen für eine Stagnation ist. Hungern gar die Armen, so drückt dies aus, daß sich die Wirtschaft rasch zurückentwickelt.«<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ebd., S. 136.

<sup>10</sup> Monika Schnitzer, Die Transformation braucht gute Institutionen. Eine falsche Privatisierungsstrategie schafft die falschen Lobbyisten, in: Neue Zürcher Zeitung, 30.11./1.12.2002, S. 13.

<sup>11</sup> Horst Claus Recktenwald (Hg.), *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, Würdigung des Werkes*, 8. Auflage, München 1996, S. XV–LXXIX (LXV).

<sup>12</sup> Zitiert nach: Andreas Präuer, *Zwischen Schicksal und Chance. Arbeit und Arbeits-*

Die Bedeutung  
staatlicher Institutionen

Die Klassiker  
des Liberalismus

Bestätigung  
klassischer Ansätze

Die nun folgenden Länderkapitel zu den Einkommens- und Beschäftigungsverhältnissen in einigen ausgewählten osteuropäischen Reformstaaten werden diese grundlegende These eines frühen Klassikers der modernen Marktwirtschaft bestätigen. Sie erklären den Zusammenhang, daß in Ländern wie zum Beispiel Bulgarien und der Republik Makedonien, deren Bevölkerungen infolge von Arbeitslosigkeit und fehlender sozialer Fürsorge zu etwa 50% auf selbstproduzierte Nahrungsmittel angewiesen sind, nicht die nötige Kaufkraft für den Aufbau eines funktionierenden Binnenmarktes entstehen kann. Somit erweisen sich Subsistenz- und Schattenwirtschaft heute als das größte Hemmnis für den Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen. Im Gegenteil verstärkt sich noch die weit verbreitete Skepsis gegenüber den von der staatlichen Verwaltung erhobenen Steuern und Sozialabgaben.

Privatisierung  
als Zauberformel

So haben sich die Prognosen der Anhänger der Schocktherapie in keinem einzigen Fall bestätigt: Komplexe ökonomische Reformprozesse wurden auf das Zauberwort Privatisierung in dem sicheren Wissen reduziert, daß nicht mit einem Male private Investoren für ganz Osteuropa zur Verfügung stehen konnten und deshalb mit einem drastischen Einbruch der Industrieproduktion und mit einer beispiellosen Vernichtung von Arbeitsplätzen gerechnet werden mußte. Mehr noch: Trotz einer heute wieder steigenden Produktivität stagniert die Arbeitslosigkeit in allen EU-Beitrittsländern auf hohem Niveau. Und nur dort, wo der Versuch einer »politischen Konstruktion von Marktgesellschaften« unternommen und zumindest in Ansätzen eine Arbeitsmarktpolitik entwickelt wurde,<sup>13</sup> konnte der soziale Abstieg breiter Bevölkerungskreise teilweise aufgehalten oder abgefedert werden.

Unterschiedliche  
Strategien in den  
Beitrittsländern

Die Auswahl der vier Länderbeispiele Polen, Ungarn, Bulgarien und Republik Makedonien berücksichtigt die Anwendung unterschiedlicher Transformationsstrategien. Obwohl Polen unter seinem Finanzminister Leszek Balcerowicz offiziell dem Modell der Schocktherapie folgte, sind dennoch auf lokaler und regionaler Ebene an die 400 Arbeitsämter gegründet worden. Dagegen hatte Ungarn schon in den achtziger Jahren und damit vor dem eigentlichen Systemwechsel mit seiner Wirtschaftstransformation begonnen, die auch Elemente einer Arbeitsmarktpolitik enthielt. Bulgarien unterstellt man infolge der langsamen Privatisierung eine gradualistische Reformstrategie, doch zog der plötzliche Produktionseinbruch Anfang der neunziger Jahre Hyperinflation und Staatsverschuldung nach sich, die einer Schocktherapie gleichkamen und einer Arbeitsmarktpolitik kaum finanzielle Spielräume ließen. Wieder anders ist die Lage in der Republik Makedonien, die seit Frühjahr 2001 eine Perspektive für einen

begriff in Großbritannien im 17. und 18. Jahrhundert auf dem Hintergrund der »Utopia« des Thomas More, Berlin 1997, S. 120.

<sup>13</sup> Helmut Wiesenthal/Jürgen Beyer, Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten. Endbericht im Projektseminar »Die politische Konstruktion von Marktgesellschaften« im SS 1998 und WS 1998/99, Berlin 2000, vgl. <<http://www2.rz.hu-berlin.de/gesint/lehre/1998/marktges/>>.

EU-Beitritt hat. Zwischen 1992 und 1995 wurde sie durch zwei Handelsembargos ökonomisch schwer zurückgeworfen, so daß dort bis heute die informelle Wirtschaft dominiert.

Seit dem Jahre 1999 erwartet nun die EU-Kommission von allen assoziierten Beitrittskandidaten Osteuropas eigene Beschäftigungsstrategien, um diese nach dem Beitritt auf gesamteuropäischer Ebene zu harmonisieren.<sup>14</sup> Neben einer statistischen Bestandsaufnahme ist daher das Wissen um die bestehenden finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für jegliche Arbeitsmarktpolitik von größter Bedeutung. Denn sollte sich herausstellen, daß die »Rekonstruktion« von Arbeitsmärkten in Osteuropa noch nicht gelungen ist oder infolge mangelnder Strukturen oder materieller Voraussetzungen nicht gelingen kann, wird dies alle Anstrengungen der bisherigen EU-Mitglieder um ein Zusammenwachsen der Arbeitsmärkte in Ost und West zunichte machen.

Strategien der  
EU-Kommission

**14** *Kommission der Europäischen Gemeinschaft*, Begleitdokument zur Mitteilung über Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, SEK (2003) 200, Brüssel, 18.2.2003, KOM (2003) 37 final, vgl. <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/enlargement2\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/enlargement2_de.htm)>.

## Arbeitslosigkeit in Osteuropa

### Polen

Offiziell ein erfolgreiches Transformationsland

Im Vergleich zu anderen Reformstaaten Osteuropas lag der Anteil des Privatsektors in Polen zur Zeit der Wende im Jahre 1989 bei überdurchschnittlichen 31% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Dennoch konnten sich unter Finanzminister Leszek Balcerowicz die Anhänger eines radikalen Transformationsansatzes durchsetzen.<sup>15</sup> Infolgedessen hat sich der Anteil der Privatwirtschaft am BIP innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelt und ist auf 72% im Jahre 2001 gestiegen. Nach diesem Kriterium gilt Polen in den Publikationen der Weltbank sowie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) heute als fortgeschrittenes Transformationsland.

Arbeitslosenrate bei 20%

Wie eingangs beschrieben, rechneten die Befürworter einer schnellen Privatisierung mit »sozialen Folgekosten«, ein Anstieg der Arbeitslosigkeit war einkalkuliert. Nicht bedacht hatten die Reformer allerdings die Möglichkeit, daß sich der Mangel an Arbeitsplätzen zu einem sozialen Problem ersten Ranges auswachsen könnte. Noch im Jahre 1999 sprach das Wirtschaftsbulletin der polnischen Botschaft von den Zielen der Nationalen Beschäftigungsstrategie, wonach die Arbeitslosenrate von 12% (1999) auf 9% (2002) und wenn möglich auf 6% im Jahre 2006 gesenkt werden sollte.<sup>16</sup> Wie weit diese Zahlen von der Realität entfernt sind, zeigen neueste Daten des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) vom Februar 2003. Danach stieg die Arbeitslosenquote im Jahre 2002 auf 20% und damit auf über 3,1 Millionen Erwerbslose, ohne daß Aussicht auf einen nennenswerten Rückgang in den kommenden beiden Jahren bestünde.<sup>17</sup> Auf diesem Niveau lag die Quote indes auch schon vor drei Jahren, wenn man die verdeckte Arbeitslosigkeit von schätzungsweise 8% einbezieht.

700 000 junge Erwachsene ohne Arbeit

Wirft man einen Blick auf die Verteilung der Arbeitslosigkeit, wird unter Berücksichtigung sozialer und regionaler Kriterien die eigentliche Dimension dieses Problems deutlich: 32% der im Jahre 1999 registrierten Arbeitslosen waren zwischen 15 und 24 Jahre alt, so daß schon vor vier Jahren circa 700 000 Jugendliche und junge Erwachsene ohne Aussicht auf eine Beschäftigung blieben.<sup>18</sup> Besonders betroffen sind die struktur-

<sup>15</sup> Wolfgang Quaisser, Strategieansätze und Ergebnisse des Übergangs der mittel- und osteuropäischen Länder zur Marktwirtschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1997) B44–45, S. 4.

<sup>16</sup> Wirtschaftsbulletin Nr. 36 (373). Beschäftigungsstrategie 2000–2006, Information der Republik Polen vom 6. September 1999.

<sup>17</sup> Reformländer trotzen globaler Konjunkturschwäche: Produktivitätsgewinne kompensieren Aufwertungseffekte, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), 20.2.2003; <www.wiiv.at>; vgl. <www.mpips.gov.pl/pliki\_do\_pobrania/SOP\_HRD.zip>.

<sup>18</sup> Grayżyna Firlit-Fesnak, Sozialpolitik in der Transformation Polens, Institut für Sozial-

schwachen ländlichen Regionen, die eine Arbeitslosenrate von durchschnittlich 45% zu verkraften haben. Neuere Untersuchungen weisen darauf hin, daß sich mit dem EU-Beitritt Polens die Unterschiede in den Einkommens- und Lebensverhältnissen weiter vergrößern werden: Während der Westen Polens zur Wachstumszone gehört, entwickelt sich der ländlich geprägte Osten zunehmend zu einer neuen Wohlstandsgrenze, die eine Abwanderung insbesondere von jungen Arbeitskräften induziert.<sup>19</sup>

Mit dem Beginn der Wende im Jahre 1989 hatte die polnische Regierung nach westeuropäischem Vorbild ein dichtes Netz von Arbeitsämtern auf kommunaler und regionaler Ebene geschaffen.<sup>20</sup> Doch beschränkte sich deren Rolle auf die Auszahlung einer monatlichen Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 118 Euro (1991) für maximal ein halbes Jahr, so daß Langzeitarbeitslose (48,3%) ohne weitere Arbeitslosenunterstützung leben müssen. Deshalb ist das polnische System der Arbeitslosenversicherung heute nicht mehr nach dem Prinzip der Vorsorge, sondern nach dem Prinzip der Fürsorge aufgebaut und gleicht damit einer Sozialhilfe. Entsprechend richtet sich die Aufmerksamkeit auf arbeitsmarktpolitische Defizite: »Obwohl in nationalen Beschäftigungsplänen Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erarbeitet wurden, fehlen wirksame und nachhaltige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bisher gänzlich.«<sup>21</sup>

48,3% der Arbeitslosen ohne Arbeitslosengeld

Weil Arbeitslose spätestens nach einem halben Jahr keine Hilfen mehr von staatlicher Seite erwarten können, haben sie verschiedene Überlebensstrategien entwickelt. Viele Arbeitnehmer gingen den Weg der Frühverrentung oder ließen sich als Behinderte registrieren. Dies erklärt den Zuwachs an Rentnern von 6,9 Millionen (1989) auf 9,45 Millionen (1999) ebenso wie die hohe Zahl von ca. 5 Millionen Behinderten (24,5 beziehungsweise 13% der Bevölkerung).<sup>22</sup> Doch auch diese Strategien konnten einen dramatischen Anstieg der Armut kaum verhindern. So stieg der Prozentsatz der Menschen mit einem Einkommen unterhalb des sozialen Minimums von 14,8% (1989) auf 47% im Jahre 1996. Demnach lebt heute ungefähr die Hälfte der polnischen Bevölkerung in Armut. Anderen Schätzungen zufolge haben sogar nur 10–15% bei der Transformation gewonnen, während die Mehrheit Opfer des neuen Pauperismus geworden ist.<sup>23</sup>

47% der Polen unter dem sozialen Minimum

Im Jahre 1999 hat die polnische Regierung die sozialen Einrichtungen in den Verantwortungsbereich der Kommunen übertragen. Doch geschah dies in erster Linie aus akuter Geldnot der öffentlichen Kassen – ein deutlicher Hinweis darauf, daß es auch für eine aktive Arbeitsmarktpolitik derzeit kaum finanziellen Spielraum gibt. Will die polnische Regierung in

Kaum Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik

politik, Universität Polen, Mai 2000, S. 7, vgl. unter: <<http://www.gps.uni-hannover.de>>.

<sup>19</sup> Andreas Wust/Annegret Haase, Europas neue Peripherie? Die Regionen beidseits der polnischen Ostgrenze, in: WeltTrends, 34 (2002), S. 11–30 (24).

<sup>20</sup> Wiesenthal/Beyer (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten [wie Fn. 13], S. 70f.

<sup>21</sup> Sozialsystem und soziale Sicherung in Polen, Berlin: Socius Organisationsberatung gemeinnützige GmbH, 2002, S. 1, vgl. <[www.socius.de](http://www.socius.de)>.

<sup>22</sup> Firlit-Fesnak, Sozialpolitik in der Transformation Polens [wie Fn. 18], S. 7.

<sup>23</sup> Ebd., S. 4–5.

den nächsten Jahren wie geplant 2,79 Millionen neue Arbeitsplätze schaffen, muß sie über neue Finanzierungsquellen oder über Konzepte alternativer Arbeitsmarktpolitik nachdenken.

## Ungarn

Offiziell ein erfolgreiches Transformationsland

Wissenschaftliche Darstellungen des Systemwandels in Ungarn verweisen stets darauf, daß die Preisliberalisierung schon in den sechziger Jahren einsetzte und der Privatisierungsprozeß bereits zehn Jahre vor dem politischen Systemwechsel.<sup>24</sup> Dennoch lag der Anteil der privaten Produktion am BIP im Jahre 1991 erst bei 18%. Die ungarische Regierung entschied sich aber nicht wie Polen für den Weg der Schocktherapie, sondern offiziell für einen gradualistischen Übergang zur Marktwirtschaft. Mit einem Anteil von ca. 75% des Privatsektors am BIP gehört Ungarn nach Meinung der internationalen Finanzinstitutionen heute ebenfalls zum Kreis der fortgeschrittenen Transformationsländer.<sup>25</sup>

Arbeitslosenrate bei 5,8%

Die Entscheidung gegen die Schocktherapie bewahrte das Land allerdings nicht vor einem massiven Produktionseinbruch im Jahre 1991 und einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenrate auf zwischenzeitlich über 8%. Auch wenn diese heute offiziell bei 5,8% liegt (2002), so gingen doch allein in den ersten vier Jahren der Transformation 1,1 Millionen Arbeitsplätze verloren;<sup>26</sup> das ist für ein Land mit knapp 10 Millionen Einwohnern in so kurzer Zeit nur schwer zu verkraften. Dabei ist zu beachten, daß bei der Registrierung der Arbeitslosen in Ungarn zwei unterschiedliche Methoden angewendet werden. Der Labour Force Survey sammelt die Daten durch vierteljährliche Befragungen und lehnt sich dabei an die Vorgaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) an. Eine andere Methode wird vom Nationalen Arbeitszentrum (NAZ/OMMMK) benutzt. Sie stützt sich auf Angaben der Arbeitssuchenden und registriert auf diese Weise stets eine höhere Zahl von Arbeitslosen.<sup>27</sup> Zu erwähnen ist ferner die stille Reserve der verdeckten Arbeitslosigkeit, die meist in die Schattenwirtschaft abgedrängt wird. Nach Schätzung internationaler Beobachter geht ein Drittel der ungarischen Bevölkerung einer inoffiziellen beziehungsweise illegalen Erwerbsarbeit nach.<sup>28</sup>

Langzeitarbeitslosigkeit bei 49,5%

Was die Verteilung der Arbeitslosigkeit nach sozialen und regionalen Kriterien angeht, so sind in Ungarn ähnliche Tendenzen zu beobachten wie in Polen, dessen Arbeitslosenrate um das Dreifache höher liegt. Dies betrifft zum einen die hohe Zahl von 24% jugendlichen Arbeitslosen unter

<sup>24</sup> Wiesenthal/Beyer (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten [wie Fn. 13], S. 50f.

<sup>25</sup> Wolfgang Quaisser, Ungarn, in: Wachstum in schwierigem Umfeld. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, München: Osteuropa-Institut, Juli 2002 (Working Papers Nr. 242), S. 25–32 (25f).

<sup>26</sup> Wiesenthal/Beyer (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten [wie Fn. 13], S. 53f.

<sup>27</sup> Ulrich Schneider, Der ungarische Arbeitsmarkt. Aktuelle Lage und Prognose, in: Ungarische Wirtschaft, 5 (1. Quartal 2000), S. 2.

<sup>28</sup> Arbeitsmarkt, Leben und Arbeiten in Ungarn, Bern: Bundesamt für Ausländerfragen, Auswanderung und Stagiaires, 2003, S. 20.

24 Jahren und zum anderen die Langzeitarbeitslosen, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung blieben und im Jahre 2000 49,5% aller Erwerbslosen ausmachten. Ihre Situation wurde noch dadurch erschwert, daß die meisten nur über eine unzureichende Schulbildung verfügen. Dies trifft insbesondere auf die Roma-Bevölkerung zu. Dort liegt die Arbeitslosenquote bei 80% und die Analphabetenrate bei 40%.

Seit dem Jahre 1998 verschärften sich die regionalen Unterschiede auf dem ungarischen Arbeitsmarkt rapide. Während in der Hauptstadt Budapest qualifizierte Arbeitskräfte gesucht wurden, stieg die Arbeitslosigkeit in den industriellen Zentren im Norden sowie in den ländlichen Regionen Ost-Ungarns sprunghaft an. Im Gegensatz allerdings zu den Polen sind die Ungarn weniger dazu bereit, auf der Suche nach einer neuen Arbeitsstelle ihre Heimatdörfer in Richtung Westungarn zu verlassen.

Arbeitslosigkeit in  
ländlichen Regionen

Erste Gesetze zur staatlichen Regulierung der Arbeitslosigkeit wurden schon in den achtziger Jahren erlassen, Vorhaben, die neben einer Arbeitslosenunterstützung auch Maßnahmen einer aktiven Beschäftigungspolitik vorsahen, wie zum Beispiel die Qualifizierung von Arbeitslosen. Doch erst das Arbeitsmarktgesetz aus dem Jahre 1991 legte den entscheidenden Grundstein für die Transformationsperiode. Danach galten Arbeitnehmer nach einer vierjährigen Tätigkeit als anspruchsberechtigt und erhielten maximal zwei Jahre lang 50–70% ihres letzten Bruttoverdienstes.<sup>29</sup> Doch schon Mitte der neunziger Jahre erwies sich dieses System als nicht mehr finanzierbar, so daß die Leistungen für Arbeitslose erheblich gekürzt wurden und heute ähnlich wie die Sozialhilfe nach der individuellen Bedürftigkeit bewilligt werden.

Arbeitslosen-  
versicherung schon in  
den achtziger Jahren

Dieser massive Abbau sozialer Leistungen sorgte für einen rapiden Anstieg der Armut in Ungarn. Nach einer Studie der Weltbank lebten schon Mitte der neunziger Jahre 58% der Bevölkerung unter dem Existenzminimum.<sup>30</sup> Diese Angaben müssen allerdings insofern relativiert werden, als Armutsforschung in den osteuropäischen Reformstaaten bislang nur vereinzelt durchgeführt worden ist; besonders im Falle Ungarns ist es sehr schwer, wissenschaftlich abgestütztes Datenmaterial zu bekommen. Dennoch deutet vieles darauf hin, daß das Thema Armut nach dem EU-Beitritt Ungarns noch deutlich an Bedeutung gewinnen wird. Denn schon heute werden die Konsequenzen des staatlichen Rückzugs aus der Sozial- und Bildungspolitik in Form eines zu niedrigen Qualifikations- und Bildungsniveaus unter den Jugendlichen deutlich.

Niedriges Bildungsniveau  
unter den Jugendlichen

Neueste Zahlen sprechen davon, daß circa 50% der ungarischen Bevölkerung als unterversorgt gelten und 30% sogar Defizite bei der Grundversorgung haben.<sup>31</sup> Anderen Quellen zufolge mußten im Jahre 2000 etwa 60%

50% der Ungarn unter  
dem sozialen Minimum

<sup>29</sup> Wiesenthal/Beyer (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten [wie Fn. 13], S. 81f.

<sup>30</sup> Christiaan Grootaert, Poverty and Social Transfers in Hungary, Washington, D.C.: World Bank, 20.3.1997, S. 17, vgl. <[www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1770/wps1770.pdf](http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1770/wps1770.pdf)>.

<sup>31</sup> Petra Böhnke, Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext. Politische Ziele, Konzepte und vergleichende empirische Analysen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte



der Ungarn mit weniger als vier US-Dollar pro Tag auskommen, 15% lebten gar mit weniger als zwei US-Dollar.<sup>32</sup> Zum Vergleich: Das monatliche Durchschnittseinkommen eines Arbeitnehmers in Ungarn beträgt circa 280 Euro (2001).

## Bulgarien

Ein Transformationsland  
mit geringen Erfolgen

Was den Anteil des Privatsektors am BIP angeht, hatte Bulgarien zu Beginn seines Transformationsprozesses im Jahre 1990 mit 16,6% eine mit der ungarischen vergleichbare Ausgangslage, wobei Ungarn mit der Preisliberalisierung schon zwanzig Jahre zuvor begonnen hatte. Da dieser Anteil der privaten Produktion bis zum Jahre 1996 lediglich auf 52% gestiegen war, wurde Bulgarien als Beispiel für einen gradualistischen Übergang zur Marktwirtschaft gesehen.<sup>33</sup> Aus heutiger Sicht bedarf dieses Bild jedoch der Korrektur, denn die plötzliche Freigabe der Preise für Grundnahrungsmittel wie auch die Einführung eines freien Wechselkurses des Lev bereits im Jahre 1991 kamen einer Schocktherapie gleich.<sup>34</sup> Infolgedessen war der Anstieg des Anteils der Privatwirtschaft auf 67% des BIP im Jahre 2002 mit besonders hohen sozialen Folgekosten verbunden.

Arbeitslosenrate bei 19%

Schon Mitte der neunziger Jahre überschritt die offizielle Arbeitslosenrate in Bulgarien die 10-Prozent-Marke. Seit dem kritischen Jahr 1996 mit Bankenkrise und Hyperinflation stieg sie kontinuierlich bis auf 16,8% an; zur Zeit sind exakt 544 200 Bulgaren offiziell als arbeitslos registriert.<sup>35</sup> Diesen aktuellen Angaben des Nationalen Statistischen Instituts stehen allerdings die Daten des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, die eine Arbeitslosenrate von 17,8% ausweisen, und der jüngste Bericht der Weltbank vom März 2003 gegenüber, in dem von 19,5% die Rede ist.<sup>36</sup> Eine Wende zum Besseren ist für die kommenden zwei Jahre nicht in Sicht.

Jeder vierte Arbeitslose  
ist unter 24

Zwischen Bulgarien und Polen gibt es offensichtliche Parallelen sowohl in der Höhe der Arbeitslosigkeit als auch in deren sozialer und regionaler Verteilung: Jüngste Zahlen des bulgarischen Ministeriums für Arbeits- und Sozialpolitik von Anfang 2003 sprechen von derzeit 130 000 Jugendlichen

te, (2002) B29-30, S. 29-38, vgl. <<http://www.bpb.de/publikationen/BKRM30.html>>.

<sup>32</sup> Zsuzsa Ferge, Die Wichtigkeit der Rechte: die Erfahrung der mittel- und osteuropäischen Länder, in: eapn (European Anti Poverty Network), (November 2002) 97, S. 7f, vgl. <[www.wex-bb.de/newsletternov02.pdf](http://www.wex-bb.de/newsletternov02.pdf)>.

<sup>33</sup> Quaisser, Übergang der mittel- und osteuropäischen Länder zur Marktwirtschaft [wie Fn. 15], S. 6.

<sup>34</sup> Sabine Riedel, Bulgariens wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Ein Beispiel für das Zusammenwirken von Transformations- und Globalisierungsprozessen, in: Südosteuropa, 47 (1998) 1-2, S. 18-54 (24).

<sup>35</sup> Osnovni rezultati ot nabljudenieto na rabotnata sila prez dekemvri 2002 godina [Wichtige Resultate der Untersuchungen zur Arbeitskraft im Dezember 2002], Sofia: Nationales Statistisches Institut, 2003, vgl. <[www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)>.

<sup>36</sup> Bednostta v godinite sled krisata e namaljala do 12,8% [Die Armut ist in den Jahren nach der Krise um 12,8% zurückgegangen], in: Pari (Sofia), 12.3.2003.

ohne Beschäftigung, das sind 24% der registrierten Arbeitslosen. Unerwartet hoch ist dagegen mit 64% der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die schon seit mehr als einem Jahr auf einen neuen Job hoffen. Die regionalen Unterschiede zeigen sich vor allem zwischen den städtischen Zentren Sofia und Burgas sowie dem ärmeren Südwesten Bulgariens. Besonders von der Arbeitslosigkeit betroffen sind mit Raten von mindestens 30% sowohl die Roma als auch die türkischsprachige Bevölkerung, die traditionell mehr im ländlichen Raum ihr Auskommen findet. An der Rückständigkeit ländlicher Regionen konnte auch Landwirtschaftsminister Mehmed Dikme als Vertreter der Minderheit nichts ändern.

Im Gegensatz zu Polen und Ungarn hat es mit Beginn des Transformationsprozesses in Bulgarien keinen Aufbau neuer Strukturen für eine Beschäftigungspolitik gegeben. Als Instrument zur Steuerung der Arbeitslosigkeit diente das alte Sozialversicherungssystem aus sozialistischer Zeit. Hierzu gehörten die staatlichen Sozialhilfen wie auch die Rentenkasse, in die seit jeher Arbeitnehmer ihre Beiträge eingezahlt hatten. Gesetzesreformen machten es möglich, daß Anfang der neunziger Jahre bis zu 700 000 Arbeitnehmer und damit ca. 9% der gesamten Bevölkerung Bulgariens in den vorzeitigen Ruhestand entlassen wurden. Der Anteil der Rentner wuchs denn auch sprunghaft auf 25%.<sup>37</sup> Die Arbeitslosen dagegen erhielten lediglich eine soziale Unterstützung für maximal sechs Monate. Für das Jahr 1998 verabschiedete das bulgarische Parlament einen Staatshaushalt, in dem die Sozialhilfen 7% der gesamten Sozialausgaben ausmachten.<sup>38</sup>

Erst mit Beginn des Jahres 1999 trat eine Sozialversicherung mit einer jeweils eigenständigen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung in Kraft, in die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen einzahlen.<sup>39</sup> Seitdem stehen die Sozialkassen vor dem permanenten Problem der Unterfinanzierung.<sup>40</sup> Hauptgründe sind die schlechte Zahlungsmoral von Unternehmen und Arbeitnehmern wie auch die Tatsache, daß eine erhebliche Zahl von Beschäftigungsverhältnissen zum Mindestlohn versichert ist.

Folglich ist der Anstieg der Armut in Bulgarien im Verlauf der neunziger Jahre zunächst auf das Fehlen einer Sozialgesetzgebung und in jüngster Zeit auf die Unterfinanzierung des neuen Sozialversicherungssystems zurückzuführen. Entsprechend drastisch fallen die sozialen Verwerfungen aus. Durchschnittsrenten, Sozialhilfesätze wie auch Mindestlöhne lagen im Jahre 2000 monatlich unter 100 DM (etwa 50 Euro) und damit unterhalb jener Grenze, auf der ein physisches Überleben gerade

700 000 Arbeitnehmer im vorzeitigen Ruhestand

Arbeitslosenversicherung nur zum Mindestlohn

Sozialhilfesätze unter dem Minimum

<sup>37</sup> Duchomir Minev, Armut und soziale Transformation, in: Hans Leo Krämer/Christo Stojanov (Hg.), Bulgarien im Übergang. Sozialwissenschaftliche Studien zur Transformation, Bergisch Gladbach 1999, S. 321–347, insbesondere S. 327f.

<sup>38</sup> Riedel, Bulgariens wirtschaftliche und soziale Entwicklung [wie Fn. 34], S. 54.

<sup>39</sup> Sabine Riedel, Bulgarien und die Europäische Union. Die soziale Dimension des Integrationsprozesses, in: Südosteuropa, 48 (1999) 9–10, S. 567–598 (586).

<sup>40</sup> Bulgariens Sozialversicherung vor entscheidenden Strukturreformen – eine Diskussion unter Experten, Dokumentation von Sabine Riedel, in: Südosteuropa, 48 (1999) 9–10, S. 599–609.

noch möglich ist. Dies zwang den überwiegenden Teil der Bevölkerung in die Subsistenzwirtschaft. Eine Studie des Sozialdemokratischen Instituts in Sofia aus dem Jahre 1999 ergab, daß etwa die Hälfte der Bulgaren heute auf die Herstellung eigener Lebensmittel angewiesen ist.<sup>41</sup> 9% ist grundsätzlich die Möglichkeit verwehrt, ihre Nahrungsmittel auf dem regulären Markt zu erwerben. Im übrigen vergleicht die erwähnte Studie der Weltbank die Lage in Bulgarien mit der Situation in der Ukraine und in Litauen.

### Republik Makedonien

Gilt als problematisches Transformationsland

Als Teilrepublik Jugoslawiens verzeichnete Makedonien vor 1991 einen Anteil des privaten Sektors am BIP in Höhe von etwa 23%. Wenn dieser Anteil heute erst die 60-Prozent-Marke erreicht hat, liegt dies vor allem daran, daß beim Transformationsprozeß dieses Balkanlandes besondere Schwierigkeiten zu bewältigen waren. Trotz der Separationsbestrebungen der albanischsprachigen Minderheit im Jahre der Unabhängigkeitserklärung 1991 verlief die weitere Entwicklung friedlich, weil die Minderheit in alle Regierungen eingebunden war. Während die politische Situation stabil blieb, wurde Makedonien im Jahre 1992 durch das Handelsembargo der Vereinten Nationen gegen Serbien ökonomisch hart getroffen. Denn es war noch zur Gänze in das Wirtschaftssystem des alten Jugoslawien eingebunden und insbesondere von Rohstoffimporten abhängig. Die wirtschaftliche Isolation verstärkte sich noch mit dem Handelsembargo, das vom EU-Mitglied Griechenland im Frühjahr 1994 im Zuge des Namenstreits gegen die Republik Makedonien verhängt wurde.<sup>42</sup>

Arbeitslosenrate bei 32%

Zur Zeit der beiden Handelsembargos stieg die offizielle Arbeitslosenrate in Makedonien von dem bereits hohen Niveau von 19,2% (1991) auf 28,3% (1993) und schließlich auf 37,7% im Jahre 1995.<sup>43</sup> Mit der Aufhebung der beiden Wirtschaftssanktionen im September und Dezember 1995 konnte die Republik Makedonien zum erstenmal seit ihrer Unabhängigkeit einen kleinen Aufschwung verzeichnen. Noch kurz vor Beginn des bewaffneten Aufstandes albanischer Rebellen im Frühjahr 2001 erzielte sie das bis dahin höchste Wirtschaftswachstum. Wie die aktuelle Arbeitslosenrate von 31,9% vermuten läßt, konnten von diesem kleinen Aufschwung nur ganz wenige profitieren. Derzeit sind 263 000 Makedonier ohne Beschäftigung.<sup>44</sup> Somit ist heute nahezu jede Familie von Arbeitslosigkeit betroffen.

<sup>41</sup> Sabine Riedel, Bulgarien zwischen Subsistenzwirtschaft und Weltmarkt. Überlegungen zum Gestaltungsspielraum der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Osteuropa, 53 (2003) 1, S. 58–76 (63).

<sup>42</sup> Sabine Riedel, Die UN-Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien und Griechenlands Embargo gegen die Republik Makedonien: Wege zu Konfliktlösungen oder zu neuen Krisenherden?, in: Südosteuropa, 44 (1995) 6–7, S. 433–448 (441).

<sup>43</sup> National Human Development Report Macedonia 1999, Civil Society in Transition, UNDP Skopje, Ministry of Development, S. 34; vgl. <www.undp.org.mk/nhdr/NHDR.PDF>.

<sup>44</sup> Vgl. die Angaben des WIIW [wie Fn. 17] sowie *Državen zavod za statistika [Staatliches Statistikamt] der Republik Makedonien*: <www.stat.gov.mk/index.htm>.

Was die soziale und regionale Verteilung betrifft, so zeigt sich auch hier ein düsteres Bild. 83,8% der offiziell als arbeitslos gemeldeten Personen sind Langzeitarbeitslose, die schon länger als ein Jahr eine Beschäftigung suchen; 59,5% warten gar schon vier Jahre oder länger auf einen neuen Job.<sup>45</sup> Entsprechend aussichtslos erscheint die Situation für junge Menschen: 32% der Arbeitslosen sind unter 24 Jahre alt und standen noch nie in einem Beschäftigungsverhältnis. Hinzu kommt, daß sich eine weitere Tendenz in Makedonien zu verstärken scheint: Weitaus die Mehrheit der Arbeitsuchenden besitzt eine geringe Schulbildung, nur 8% haben ein Gymnasium oder eine Hochschule besucht.

83,8% der Erwerbslosen sind Langzeitarbeitslose

Eine erste gesetzliche Maßnahme zur Armutsbekämpfung wurde im Jahre 1992 beschlossen, als Arbeitslose mit einer Unterstützung auf dem Niveau der Sozialhilfe rechnen konnten. Jedoch brachte das makedonische Parlament eine Arbeitslosenversicherung erst im April 1997 auf den Weg.<sup>46</sup> Wegen mangelnder finanzieller Reserven konnte sie allerdings die Verarmung eines Heers von Erwerbslosen nicht aufhalten. So sollte erstmals der Kosovo-Krieg die Notlage dieses Balkanlandes in das Gesichtsfeld der Staatengemeinschaft rücken. Über mehrere Wochen hinweg lebten auf dem Territorium Makedoniens bis zu 250 000 albanische Flüchtlinge, was einem Anteil von mehr als 12% der eigenen Bevölkerung entsprach. Deshalb stellte die Weltbank im Juni 1999 einen Sonderkredit in Höhe von 11,6 Millionen US-Dollar für Sozialprogramme zur Verfügung.

Keine funktionierende Sozialversicherung

Trotz dieser und anderer internationaler Hilfen ist auf dem Arbeitsmarkt keine Wende zum Besseren in Sicht. Vielmehr prognostiziert das Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) für die nächsten Jahre eine Arbeitslosenrate von 30%. Diese Zahl vermittelt allerdings noch ein eher optimistisches Bild der Misere. Tatsächlich muß mit einem höheren Anstieg von Arbeitsuchenden gerechnet werden. Hierauf deutet allein schon die Tatsache, daß heute jeder dritte Arbeitnehmer bis zu drei Monaten auf seinen Lohn warten muß. Diese Situation wird der Internationale Währungsfonds (IWF) mit seinen Forderungen nicht verbessern, der die Vergabe neuer Kredite von der Schließung weiterer Unternehmen und vom Stellenabbau im öffentlichen Dienst abhängig macht.<sup>47</sup>

Jeder dritte Arbeitnehmer wartet auf seinen Lohn

Wie aus makedonischen Presseberichten zu erfahren ist, klagen Geschäftsleute über die »teure« Arbeitskraft in Makedonien, obwohl der Durchschnittsverdienst derzeit bei monatlich 189 Euro liegt. Mit diesen Einkommen verfügen 56% der Bevölkerung heute über ein wesentlich geringeres Einkommen als im kommunistischen Jugoslawien.<sup>48</sup> Als eigentlicher Grund für das Ausbleiben von Investoren wird die weit verbreitete

56% haben heute ein geringeres Einkommen

<sup>45</sup> National Human Development Report Macedonia 2001, Social Exclusion and Human Insecurity in FYR Macedonia, UNDP Skopje, S. 25.

<sup>46</sup> Arbeits- und Sozialministerium der Republik Makedonien: <[www.mtsp.gov.mk](http://www.mtsp.gov.mk)>.

<sup>47</sup> Former Yugoslav Republic of Macedonia and the IMF, vgl. <<http://www.imf.org/external/country/MKD>>.

<sup>48</sup> Wirtschaft in Mazedonien, vgl. <[www.suedostmedia.de/mazwirtschaft.htm](http://www.suedostmedia.de/mazwirtschaft.htm)>.

Armutsbekämpfung  
der Regierung

Korruption in Justiz und Verwaltung genannt.<sup>49</sup> Viele Berichte sprechen von einer engen Verbindung von Politik und organisierter Kriminalität.

Nicht ohne Grund steht die Armutsbekämpfung auf der Agenda der makedonischen Regierung. In Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen hat Skopje im August 2002 eine sogenannte *National Poverty Reduction Strategy* verabschiedet. Die darin angestrebte Verbesserung der Schulausbildung soll vor allem arbeitslosen Jugendlichen langfristig eine Chance auf soziale Wiedereingliederung geben. Diese Gruppe gehört zu jenen 20% der makedonischen Bevölkerung, die unterhalb der Armuts-  
grenze leben und mit einem täglichen Einkommen von circa 1,50 Euro auskommen müssen.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Vgl. Utrinski Vesnik (Skopje), 10.3.2003.

<sup>50</sup> Wirtschaft in Mazedonien, vgl. <[www.suedostmedia.de/mazwirtschaft.htm](http://www.suedostmedia.de/mazwirtschaft.htm)>.

# Arbeitsmarktpolitik in der Kontroverse

## Die »neoliberale« Antwort: Flexibilisierung und Deregulierung

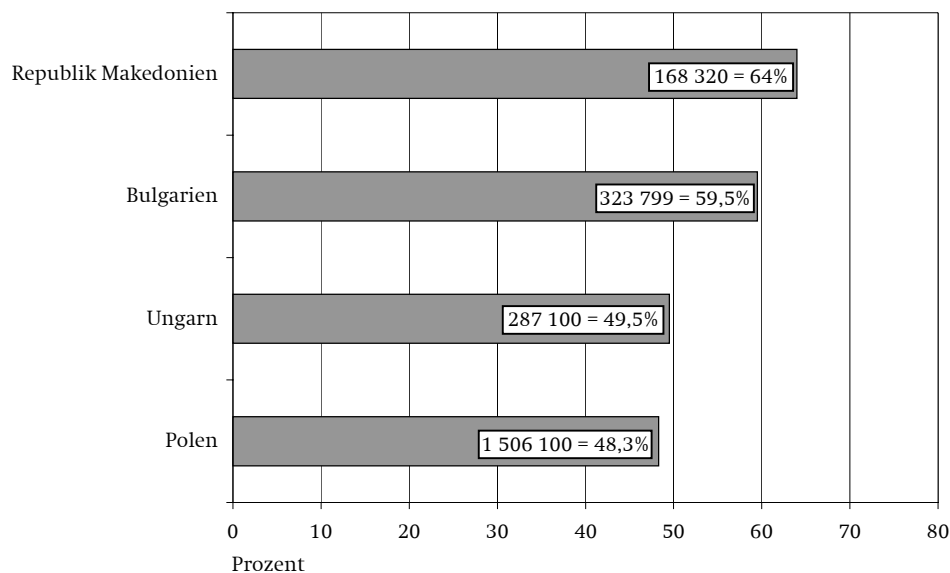
In neuesten wissenschaftlichen Studien zur Arbeitsmarktpolitik der EU-Beitrittskandidaten wird die These vertreten, »institutionelle Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte [seien] für [die] unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung verantwortlich.«<sup>51</sup> Nach dieser These ist zuviel staatliche Regulierung eine Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Wie das vorangegangene Kapitel zeigt, lassen die aktuellen empirischen Daten aber genau den umgekehrten Schluß zu: Nur Länder mit einem gesetzlichen und institutionellen Rahmen zur Gestaltung von Beschäftigungsverhältnissen zählen heute zu den erfolgreicherem Transformationsländern. Sie allein konnten überhaupt Instrumente für eine aktive Arbeitsmarktpolitik entwickeln.

So hatten beispielsweise die mittelosteuropäischen Staaten Polen und Ungarn schon zu Beginn ihres Transformationsprozesses Arbeitsämter nach westeuropäischem Vorbild gegründet und damit einen gesetzlichen Rahmen wie auch eine finanzielle Basis für eine Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Dagegen verließen sich Bulgarien und die Republik Makedonien

Sozialgesetzgebung als institutioneller Rahmen

Arbeitsämter nach westlichem Vorbild

**Tabelle 1**  
**Langzeitarbeitslosigkeit in Osteuropa**  
**(absolut und in Prozent des Jahres 2002)**



Quelle: eigene Zusammenstellung (vgl. Kapitel »Arbeitslosigkeit in Osteuropa«, S. 12ff).

<sup>51</sup> Michael Knogler, Arbeitsmarktpolitische Voraussetzungen in den Ländern der EU-Beitrittskandidaten, München: Osteuropa-Institut, Februar 2002 (Working Papers Nr. 235), S. vii.

zum Teil auf alte Strukturen aus sozialistischer Zeit und finanzierten die Arbeitslosigkeit bis Ende der neunziger Jahre aus der Rentenkasse oder aus dem Budget für Sozialhilfe. Maßnahmen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik blieben bis dahin aus, so daß wichtiges Humankapital nicht nur brachlag, sondern auch mehr als ein Jahrzehnt lang dem Verfall ausgesetzt war.

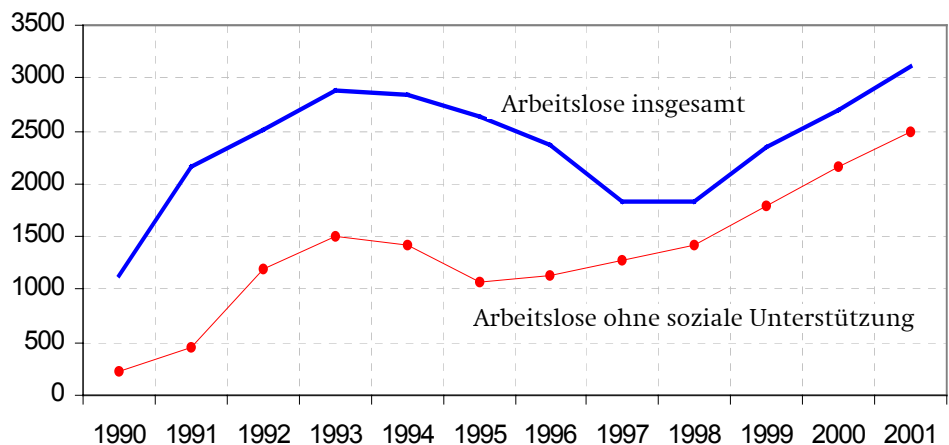
Unterschiede in der Zahl der Langzeitarbeitslosen

So ist es sicher kein Zufall, daß es heute zwischen den verschiedenen Beitrittsländern Unterschiede in der Zahl der Langzeitarbeitslosen gibt. Wie aus Tabelle 1 (S. 21) hervorgeht, machen sie derzeit in Polen 48,3% der Erwerbslosen aus; in Ungarn erreichen sie bei einer halb so hohen Arbeitslosenrate schon 49,5%. Weniger erfolgreiche Transformationsländer wie die Republik Makedonien und Bulgarien haben allerdings sowohl gegen eine hohe Arbeitslosenrate als auch gegen einen hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen zu kämpfen, letzterer beläuft sich auf 59,5 und 64%.

Regulierungsbedarf für die Arbeitsmärkte Osteuropas

Wenn daher aktuelle Studien empfehlen, die »Beitrittsländer sollten ihren Gestaltungsspielraum nutzen und sich nicht an den zum Teil überregulierten Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedstaaten orientieren«,<sup>52</sup> hätte eine solche Strategie für die Beitrittsländer unterschiedliche Konsequenzen: Für Ungarn und Polen käme sie einem Abbau der nach der Wende eingeführten arbeitsmarktpolitischen Instrumente gleich, während sie für Bulgarien und die Republik Makedonien bedeutete, daß es auch in absehbarer Zeit keinerlei Steuerungsmöglichkeiten mehr im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit gäbe. Wie oben erwähnt, haben die enger

**Tabelle 2**  
**Arbeitslose in Polen ohne Arbeitslosenunterstützung**  
(absolute Zahlen in Tausend für 1990–2001)



Quelle: Ministry of Economy, Labour and Social Policy, Poland, Sectoral Operational Programme, Human Resource Development 2004–2006, adopted by the Committee for European Integration, Warsaw, 14.2.2003, Chapter 2.1.2.3.1. Diagramme 9, S. 13; Quelle dort: The Main Statistical Office (vgl. im Internet unter: <[www.mpips.gov.pl/pliki\\_do\\_pobrania/SOP\\_HRD.zip](http://www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/SOP_HRD.zip)>; Datei Chap II.doc).

<sup>52</sup> Ebd., S. viii.

werdenden finanziellen Spielräume der mittelosteuropäischen Reformstaaten seit Mitte der neunziger Jahre bereits Einschnitte in das neue System der Arbeitslosenversicherung nach sich gezogen. So beziehen derzeit nur noch 20% der Arbeitslosen in Polen eine Arbeitslosenunterstützung (vgl. hierzu Tabelle 2).

Die Spirale des sozialen Abstiegs in Osteuropa

Doch haben die Einschnitte in die Arbeitslosenversicherung Polens und Ungarns keine nennenswerten Beschäftigungseffekte angestoßen, sondern im Gegenteil eine steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen in andere Sozialversicherungssysteme wie Rente und Sozialhilfe abgedrängt. Welche Spirale des sozialen Abstiegs damit ausgelöst wird, zeigen vor allem die Entwicklungen in den beiden Ländern Südosteuropas. Dort wurden in den ersten Jahren des Systemwechsels die Sozialkassen zur Finanzierung von Lohnersatzleistungen derart stark belastet, daß Durchschnittsrenten und Sozialhilfesätze heute nicht einmal mehr das physische Überleben sicherstellen. Der dadurch bedingte rapide Anstieg der Armut stärkt jedoch nicht etwa die neuen marktwirtschaftlichen Strukturen, er bewirkt vielmehr eine Flucht in die Schattenwirtschaft. Will man daher den Reformstaaten Osteuropas allen Ernstes »Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte« empfehlen, sollte man sich zumindest über die zu erwartenden sozialen Verwerfungen und deren ökonomische Folgewirkungen im klaren sein.<sup>53</sup>

Die Empfehlung zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitsmärkte in Osteuropa fällt auch aus einem anderen Grunde weit hinter die reale Entwicklung zurück. Viele Arbeitnehmer zeigen sich nämlich schon heute so flexibel, daß sie eine verspätete Auszahlung ihrer Gehälter in Kauf nehmen. Dies gehört nicht nur in der Republik Makedonien zum Alltag, auch in Polen warten die Arbeitnehmer zum Teil Monate auf ihre Löhne. Eine staatliche Arbeitskontrolle in 1700 polnischen Firmen mit insgesamt 155 000 Beschäftigten im Jahre 2001 förderte zutage, daß 62% der Betriebe ihre Mitarbeiter verspätet entlohnen.<sup>54</sup> Die meisten Betriebe konnten der Strafe in Höhe von 500 Złoty entkommen, weil die Arbeitsgerichte überlastet sind.

Die Flexibilisierung ist schon längst Realität

## Der institutionelle Ansatz der EU

Während einige Experten den osteuropäischen Reformstaaten empfehlen, auf Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verzichten, und von einer Koordinierung der Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene abraten,<sup>55</sup> sucht die Europäische Kommission seit 1999 verstärkt die Zusammen-

Dokumente der EU-Beschäftigungspolitik

<sup>53</sup> Vgl. Stansilawa Golinowska, Armut in Polen, in: Wolfgang Voges/Yuri Kazepov (Hg.), Armut in Europa. Eine Publikation des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen, Wiesbaden 1998, S. 418–437, sowie Manfred Ploetz, Ländliche Arbeitslosigkeit in Mittel-Ost- und Westeuropa, Schwerpunkt Ungarn, Miskolc 1994.

<sup>54</sup> Janina Blikowska/Violetta Krasnowska, Bomba płacowa [Die Lohnbombe], in: Wprost, 16.2.2003, S. 36–37.

<sup>55</sup> Michael Knogler, Arbeitsmarktpolitische Voraussetzungen [wie Fn. 51], S. 38f.



Die soziale Dimension des europäischen Modells

arbeit mit den Beitrittskandidaten in diesem Politikfeld. In ihrem jüngsten Arbeitsdokument vom 18. Februar 2003 heißt es: »Die EU-weite Koordinierung der Beschäftigungspolitik erfolgt im Rahmen des Titels Beschäftigung des Vertrags von Amsterdam und stellt einen wichtigen Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes dar.«<sup>56</sup>

Hintergrund für diese Zusammenarbeit ist die Entwicklung normativer Vorstellungen seit Abschluß des Vertrages von Maastricht im Jahre 1992, in dem erstmals von der »sozialen Dimension des europäischen Modells« gesprochen wurde. In Artikel 2 EGV heißt es wörtlich: »Aufgabe der Gemeinschaft ist es, [...] ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, [...] die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedern zu fördern.«<sup>57</sup> Schon wenige Jahre nach Verabschiedung eines ersten Sozialprotokolls wurde dann im Amsterdamer Vertrag (1997) ein eigener Beschäftigungsartikel in den EU-Vertrag aufgenommen. Damit blieb zwar die Beschäftigungspolitik als nationale Zuständigkeit unangetastet, doch dessen ungeachtet wurde eine Koordinierung auf EU-Ebene angestoßen.

EBS – eine Europäische Beschäftigungsstrategie

Durch die Ausgangsbasis dieser konzeptionellen Leitlinien verbesserten sich die Chancen für eine gemeinsame Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), die auf dem Luxemburger Gipfeltreffen des Europäischen Rats im November 1997 vereinbart worden ist. Als vorläufiger Schlußpunkt muß jedoch der Gipfel von Lissabon im März 2000 betrachtet werden, auf dem die EU-Mitgliedstaaten das ehrgeizige Ziel einer Vollbeschäftigung für das Jahr 2010 formuliert haben. Stichwörter wie Mobilität und lebenslanges Lernen genießen seither innerhalb der EU-Beschäftigungsziele Priorität. In einer ersten Bilanz von fünf Jahren EBS konstatierte die EU-Kommission im Juli 2002 die Schaffung von 10 Millionen neuen Arbeitsplätzen in der EU und einen Rückgang der Erwerbslosen um 4 Millionen.<sup>58</sup>

Beschäftigungspolitische Zusammenarbeit

Neben der Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik rückte die Umsetzung beschlossener EU-Richtlinien auf nationaler Ebene in den Mittelpunkt des Interesses,<sup>59</sup> wobei die Beitrittsländer einbezogen wurden. Seit die EU-Kommission im Jahre 1999 eine beschäftigungspolitische Zusam-

<sup>56</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaft*, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Begleitdokument zur Mitteilung über Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, Brüssel, 18.2.2003, SEK (2003) 200, S. 3.

<sup>57</sup> Vgl. Gabriele Kasten/David Soskice, Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2000) B14–15, S. 23–31, besonders S. 28.

<sup>58</sup> *Kommission der Europäischen Gemeinschaft*, Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie. Eine Bestandsaufnahme, Brüssel, 17.7.2002, KOM (2002) 416, S. 2.

<sup>59</sup> Hans-Wolfgang Platzer, Deutschland und die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik – Determinanten, Entwicklungen, Perspektiven, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2002, S. 421–448.

menarbeit mit den Reformstaaten Osteuropas initiiert hat, wurden entsprechende Dokumente von der EU-Kommissarin für Beschäftigung und Soziales, Anna Diamantopoulou, und den Arbeitsministerien der jeweiligen Länder unterzeichnet. In diesen sogenannten »Joint Assessment Papers« (JAP) aus dem Jahre 2001 für Polen und Ungarn sowie aus dem Jahre 2002 für Bulgarien geht es zunächst um eine Bestandsaufnahme grundlegender Herausforderungen für die jeweilige nationale Beschäftigungspolitik. Ziel ist die Erarbeitung nationaler Aktionspläne bis zum Jahre 2004.

In der jüngsten Mitteilung der EU-Kommission zur Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern vom 30. Januar 2003 tritt der institutionelle Ansatz der EU deutlich zutage. Hierzu gehört insbesondere eine effektive Arbeitsverwaltung als »ein wichtiges Instrument der Beschäftigungspolitik in einer Periode des wirtschaftlichen Übergangs und der Umstrukturierung«. Allerdings kommt die EU-Kommission zu der Einschätzung: »Angesichts des hohen Standes der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit erscheinen jedoch die Höhe und die Anteile der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme im Vergleich zur EU recht gering.«<sup>60</sup> Während Polen dafür 0,11% und Bulgarien 0,35% des BIP ausgibt, erreicht Ungarn mit 0,48% etwa die Hälfte des EU-Durchschnitts von 0,92%. Berücksichtigt man das niedrige BIP pro Kopf der Bevölkerung (Ungarn: 18%, Polen: 15%, Bulgarien: 5%, Makedonien: 7% des EU-Durchschnitts), fällt das Gesamtvolumen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik nicht einfach nur bescheiden aus. Unter den Bedingungen eines stagnierenden Wirtschaftswachstums und knapper öffentlicher Kassen nimmt es tendenziell sogar noch weiter ab. So halbierten sich Polens Ausgaben für aktive Maßnahmen zwischen 1999 und 2001.<sup>61</sup>

Die begrenzte Reichweite des institutionellen Ansatzes kommt besonders deutlich unter dem Stichwort »beschäftigungsorientierte Lohnentwicklung und Lohnbildung« zum Ausdruck. Hier scheint die EU-Kommission auf unrealistische Prämissen zu setzen: »In vielen Beitrittsländern sind die Nettolohnersatzleistungen bei den Sozialleistungen und insbesondere bei der Sozialhilfe so hoch, daß sie vor allem die gering Qualifizierten von der Arbeitsuche abhalten.«<sup>62</sup> Wie die vorliegende Studie zeigt, trifft diese Einschätzung auf kein Land Osteuropas zu, in dem die Mehrheit der Arbeitsuchenden heute auf Sozialhilfeniveau lebt. Neuere Meldungen bestätigen die bereits erwähnte Zahl von 54,4% (2000) der Polen, die unterhalb des sozialen Minimums leben. In strukturschwachen Regionen wie Ermland-Masuren zieht die Finanznot der Sozialämter sogar extreme

Bewertungen der  
EU-Kommission

Falsche Prämissen der  
EU für Osteuropa

<sup>60</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fortschritte über die Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, Brüssel, 30.1.2003, KOM (2003) 37, S. 7 und S. 8.

<sup>61</sup> Ministry of Economy, Labour and Social Policy, Poland, Sectoral Operational Programme, Human Resource Development 2004–2006, adopted by the Committee for European Integration, Warsaw, 14.2.2003, Chapter 2.2.4. Table 13, S. 38.

<sup>62</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2003) 37 [wie Fn. 60], S. 6.

Sozialleistungen auf  
niedrigstem Niveau

Armutsentwicklungen wie die Unterernährung von Kindern und Jugendlichen nach sich.<sup>63</sup>

Das Institut für Soziale und Gewerkschaftliche Studien (ISSI) in Bulgarien nannte bereits Anfang 2001 die Zahl von 50 Euro als Minimum zum physischen Überleben. Die Einkommensgrenze für Sozialhilfeleistungen liegt heute mit 55 Euro monatlich nur geringfügig darüber. Ende des Jahres 2002 gab das Nationale Statistische Institut (NSI) bekannt, daß 60% der Bevölkerung Bulgariens pro Monat mit weniger als 75 Euro auskommen müssen.<sup>64</sup>

Niedriglöhne reichen  
nicht zum Überleben

Diese Zahlen relativieren die These von der »Aktivierung und Schaffung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme«, denn es gibt heute keinen nennenswerten Spielraum mehr für den Gebrauch von »Daumenschrauben« zwischen »Einkommensschutz und Aktivierungsstrategie«. Es sei denn, die Beschäftigungspolitik arrangiert sich mit Niedrigstlöhnen: Unter dem Motto »von der Sozialhilfe zur Beschäftigung« wurde 2002 ein Pilotprogramm in elf bulgarischen Gemeinden gestartet, in denen die Arbeitslosen kaum mehr als den Mindestlohn von 55 Euro verdienten.

IWF verlangt  
restriktive Lohnpolitik

Den meisten Arbeitslosen bleibt aber keine Alternative zur Annahme eines Billigjobs, obwohl dieser weder sie selbst, geschweige denn ihre Familie ernähren kann. Denn auf dem »freien Arbeitsmarkt« finden sie oftmals keine besseren Verdienstmöglichkeiten. Hierfür ist eine Lohnentwicklung ursächlich, die nicht von dem marktwirtschaftlichen Prinzip von Angebot und Nachfrage gesteuert wird, sondern durch politische Opportunitäten bestimmt ist. Für die Vergabe neuer Kredite braucht die bulgarische Regierung die Zusage der IWF-Vertreter, die unter anderem eine restriktive Lohnpolitik zur Auflage machen: »The IMF said a good fiscal policy and strict control on wages had helped bolster economic growth.«<sup>65</sup> Erst nach dieser Bestandsaufnahme und der Festsetzung des Mindestlohns in Höhe von 60 Euro monatlich wurde die diesjährige Tranche von 36 Millionen US-Dollar freigegeben.

Sozialbeiträge nur für  
50% der Arbeitnehmer

Eine weitere Zahl gibt Anlaß zum Nachdenken: Anfang des Jahres 2003 gab die bulgarische Arbeits- und Sozialministerin, Lidija Šuleva, bekannt, daß derzeit nur für jeden zweiten Arbeitnehmer Sozialbeiträge in die Sozialkassen eingezahlt werden. Das heißt, von den 8,2 Millionen Bulgaren hat nur 1 Millionen einen geregelten und sozialversicherten Arbeitsvertrag; eine weitere Millionen ist zwar rechtlich, nicht aber sozial abge-

<sup>63</sup> Elend und Hoffnungslosigkeit – Polnische Arbeitslose in der Region Ermland-Masuren sind zum Dahinvegetieren verurteilt und hoffen auf Hilfe der Europäischen Union, in: *Deutsche Welle*, Monitor Ost-/Südosteuropa, 18.3.2003, Quelle dort: *Tribuna* (Warschau), 17.3.2003.

<sup>64</sup> NSI – stabilizira se bednostta; KNSB – bālgarināt obednjava [NSI (Nacionalen Statističeski Institut): Die Armut stabilisiert sich; KNSB (Konfederacija na Nezavisimite Sindikati v Bālgarija): der Bulgare wird ärmer], in: *Darik Radio* (Sofia), 8.1.2003.

<sup>65</sup> IMF Gives Bulgaria Positive Review under Loan Pact, in: *Forbes*, 8.2.2003; vgl. unter: <<http://www.online.bg/ASP/news2.asp>>.

sichert.<sup>66</sup> Von den sozialversicherten Beschäftigten zahlen wiederum zwei Drittel nur einen Sozialversicherungsbeitrag zum Mindestlohn.<sup>67</sup>

Die Feststellung der EU-Kommission, »die Abgabenlast durch Steuern und Sozialbeiträge weist in den Beitrittsländern einen mindestens ähnlich hohen Stand auf wie in den Mitgliedstaaten«, erweist sich somit bei Prüfung der Fakten als Fehleinschätzung.<sup>68</sup> Ihr Vorschlag zur »Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit« gibt somit Arbeitnehmern wie Arbeitgebern in den Reformstaaten Osteuropas geradezu das Signal, auch weiterhin den Staat und die Sozialkassen um wichtige Einnahmen zu prellen. Unter diesen Voraussetzungen dürften sich die von der EU-Kommission geäußerten Hoffnungen auf eine »Überführung der Schwarzarbeit in legale Arbeit« wohl kaum erfüllen.

Nicht zu hohe – zu geringe Sozialabgaben

## Der integrierte Ansatz: Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel

Der institutionelle Ansatz der Europäischen Union kann daher nur Früchte tragen, wenn neben den strukturellen auch die finanziellen Voraussetzungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden. Dazu gehört zunächst eine funktionierende Verwaltung, die für die Einhaltung der bestehenden Sozial- und Steuergesetze Sorge trägt. In diesem Punkt scheint es weder bei der EU-Kommission noch auf der Ebene des Europarats effektive Mechanismen zur Kontrolle der Einhaltung sozialer Mindeststandards zu geben. Zudem nutzen die EU-Mitgliedstaaten ihren Einfluß auf die internationalen Finanzinstitutionen zur Lösung brennender sozialer Fragen in europäischen Ländern kaum. Dabei könnten sie die Kriterien bei der Vergabe neuer Kredite von IWF und Weltbank mitgestalten und verhindern, daß im Widerspruch zur europäischen Sozialcharta und den UN-Menschenrechtspakten Niedriglöhne unterhalb des sozialen Minimums festgeschrieben werden.

Mangelnde Einhaltung der Sozialgesetzgebung

Bislang scheint in der Kommission noch eine EU-zentrierte Sichtweise zu dominieren, die weder das Problem der Niedriglöhne noch die Auswirkungen des Lohndumpings als ernsthafte Gefahrenquellen für die Transformationsökonomien erkannt hat. Ebensowenig scheint es Sensibilität dafür zu geben, daß nach dem Beitritt möglicherweise die Abwanderung qualifizierter Fachkräfte aus Osteuropa in Richtung Westen einsetzen könnte. Kurzfristig dürften Unternehmen innerhalb der heutigen EU wohl von den billigeren Arbeitskräften profitieren. Längerfristig würde dies allerdings das bereits bestehende Wohlstandsgefälle auf gesamteuropäischer Ebene vergrößern und deshalb höhere Subventionen und Transferleistungen in die Beitrittsländer zur Folge haben. So könnte zum Beispiel das defizitäre polnische Krankenwesen wohl kaum durch die Abwande-

EU-zentriertes Interesse an billigen Arbeitskräften

<sup>66</sup> 50% se osigurjavat värhu realni zaplati [50% sind über ihren Lohn abgesichert], in: Pari (Sofia), 17.2.2003.

<sup>67</sup> Sorsa Queries Budget Forecasts, in: Sofia echo, 6.12.2002.

<sup>68</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2003) 37 [wie Fn. 60], S. 6.

Konzept integrierter  
Arbeitsmarktpolitik

rung seines Pflegepersonals nach Deutschland saniert werden.<sup>69</sup> In diesem Beispiel deutet sich an, daß sich mit der Osterweiterung der EU wirtschaftspolitische Fehler wie nach der deutschen Wiedervereinigung durchaus wiederholen könnten.

Gerade weil Beschäftigungspolitik nicht ohne entsprechende Bildungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Fiskalpolitik sinnvoll gestaltet und effektiv betrieben werden kann, liegt es nahe, aktive Arbeitsmarktpolitik bereits konzeptionell mit anderen Politikfeldern zu verknüpfen. In der Fachliteratur wird hier vom integrierten Ansatz der Arbeitsmarktpolitik gesprochen: »Dabei wird das ›klassische Ziel‹, nämlich eine möglichst hohe Übergangsrate der Maßnahmeteilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt, ergänzt durch strukturwirksame Ziele. Die zumeist kombinierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen werden zu diesem Zweck verknüpft mit einem oder mehreren der folgenden Bereiche: Wirtschaftsförderung/Gewerbeansiedlung, Wohnen, Stadtteilentwicklung, Naturschutz, Tourismus, Kultur- und Denkmalpflege.«<sup>70</sup>

Erfahrungen aus NRW

Dieser Ansatz ist besonders in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Brandenburg und Rheinland-Pfalz erprobt worden, zum Beispiel im Rahmen der Umwandlung militärischer Flächen für zivile Nutzungszwecke (Konversion). Wie eine Evaluationsstudie zeigt, stehen die Bezüge zum ersten Arbeitsmarkt, die Kooperation wichtiger Akteure, die Verknüpfung von Politikbereichen und der Wissenstransfer in einem engen Zusammenhang. Die Bezüge zum ersten Arbeitsmarkt sind dabei besonders eng gestaltet, wie die erfolgreichsten Projekte mit einer Übergangsquote von bis zu 70% dokumentieren.<sup>71</sup>

Multiplikatoreffekte  
der Arbeitsmarktpolitik

Als Fazit kommt die Evaluationsstudie zu dem Schluß, daß zielgruppenorientierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch in Zeiten knapper Kassen erfolgreich sein können, wenn sie auf Multiplikatoreffekte setzen. Die innovative Verknüpfung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten mit Maßnahmen zum Strukturwandel führe meist nicht nur zu höheren Übergangsraten in den ersten Arbeitsmarkt. Sie ziehe in der Regel auch Folgeaufträge für die gewerbliche Wirtschaft nach sich. Das bedeutet: Klug eingesetzte Subventionen in den Arbeitsmarkt lohnen sich.

Erfahrungen aus  
Brandenburg

Einen integrierten Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik verfolgt auch das Bundesland Brandenburg. So beschloß die Landesregierung im August 2000, »dass bei jedem investiven Förderprogramm des Landes geprüft werden soll, ob und wie Arbeitsförderung eingebunden und Beschäftigung

<sup>69</sup> Gerhard Gnauck, »Polen kämpft bis zum Schluß«. Während der Premier um EU-Gelder feilscht, droht Streik in Oberschlesien, in: Die Welt, 19.3.2003.

<sup>70</sup> Michael Kalman, Aktive Politik für mehr Beschäftigung. Konversionsprojekte in Nordrhein-Westfalen, in: Soziale Sicherheit, (2003) 1, S. 14-17 (16).

<sup>71</sup> Michael Kalman, Arbeitsmarktpolitik und Konversion. Projekte der KONVER-II-Förderperiode in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg. Dokumentation und Analyse, Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002; zu beziehen über: monika.pickelmann@masqt.nrw.de; vgl. auch: <www.kalmanconsult.de>.

gestärkt werden kann.<sup>72</sup> Erste Studien verweisen bereits auf die vielfältigen Möglichkeiten, wie beschäftigungspolitische Maßnahmen mit verschiedenen Bereichen verzahnt werden können, zum Beispiel mit Baumaßnahmen im Denkmalschutz, mit Konversionsprojekten sowie mit Arbeiten im Umweltschutz und im Tourismus.

Die konzeptionellen und praktischen Erfahrungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland lassen sich auf die Transformationsländer Osteuropas übertragen. Denn hier geht es um beides: sowohl um eine große Zahl von Arbeitslosen als auch um eine vielerorts brachliegende Infrastruktur. Angesichts der Tatsache, daß mit der Aufnahme der Reformstaaten in die EU voraussichtlich im Jahre 2004 ein wesentliches Stück des Strukturwandels erst noch bevorsteht, werden innovative Ansätze zur Erhaltung von Infrastruktur und Humankapital um so notwendiger. Wie bereits oben erwähnt, hat allein die polnische Regierung bereits im Jahre 1999 einen Bedarf im Umfang von 2,8 Millionen neuen Arbeitsplätzen formuliert. Am stärksten vom anstehenden Strukturwandel betroffen sind in Polen der Bergbau wie auch die Landwirtschaft. In den nächsten Jahren sind in der Folge schätzungsweise mehr als eine Million zusätzliche Arbeitslose zu erwarten.

Übertragbarkeit auf die Transformationsländer

Wie könnte ein integrierter Ansatz der Beschäftigungspolitik beispielsweise in Polen zur Wirkung kommen? In der Region des oberschlesischen Bergbaus etwa wären zunächst Industriebrachen durch entsprechende Baumaßnahmen in Verbindung mit der Qualifizierung von Arbeitslosen instand zu setzen. Diese Maßnahme brächte nicht nur praxiserfahrene und besser qualifizierte Arbeitskräfte hervor, sie würde auch für eine von der EU-Kommission immer wieder angemahnte Modernisierung der zerfallenen Infrastruktur sorgen. Eine wichtige Voraussetzung zur Gewerbeansiedlung moderner Dienstleistungsunternehmen wäre geschaffen, die ihrerseits weitere wirtschaftliche Aktivitäten in dieser Region anstoßen könnte.

Industriebrachen im oberschlesischen Bergbau

Eine Modernisierung der vorhandenen Infrastruktur bietet sich ebenfalls für den ländlichen Raum an. Entsprechende Baumaßnahmen könnten auf die Instandsetzung noch produktiver Betriebe abzielen und darüber hinaus die Entstehung einer zukunftsorientierten ökologischen Landwirtschaft unterstützen. Die Förderung einer umweltfreundlichen Agrarproduktion in Verbindung mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen erscheint für Polen auch deshalb sinnvoll, weil sie erstens an den vorhandenen Strukturen kleinerer Familienbetriebe anknüpfen kann und zweitens enormer Bedarf an technischer Umrüstung und Modernisierung dieser Landwirtschaftsbetriebe besteht.<sup>73</sup>

Modernisierungsbedarf im ländlichen Raum

<sup>72</sup> LASA Brandenburg, Verzahnung von Arbeitsförderung und Strukturpolitik. So funktioniert es: Beispiele aus der Praxis, Teltow, Mai 2003 (LASA-Dokumentation Nr. 14), S. 5; zu beziehen über: [office@lasa-brandenburg.de](mailto:office@lasa-brandenburg.de); vgl. auch: [www.lasa-brandenburg.de](http://www.lasa-brandenburg.de).

<sup>73</sup> Land- und Nahrungsmittelwirtschaft in Polen, Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Republik Polen in Österreich, März 2003, vgl. unter: [www.brh-gov-pl.or.at/monograf/ppland02.htm](http://www.brh-gov-pl.or.at/monograf/ppland02.htm).

Grenzüberschreitende  
Projekte in Euroregionen

Doch auch gegenwärtig brachliegende landwirtschaftliche Infrastruktur könnte das Ziel von Maßnahmen eines integrierten Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik sein. Vorstellbar wäre die Instandsetzung verlassener Bauernhöfe, um die betreffende Region durch Tourismus neu zu beleben. Entsprechende Ansatzpunkte gibt es bereits im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen dem deutschen Bundesland Mecklenburg-Vorpommern und der polnischen Wojewodschaft Westpommern. So konnte die Initiative »Jugendbauhütte« – verbunden mit einem freiwilligen Jahr in der Denkmalpflege – nicht nur Menschen in den Arbeitsmarkt integrieren, sondern auch den Wiederaufbau von Kirchen und Museen auf den Weg bringen.<sup>74</sup> Von der Landesregierung werden unter Hinweis auf diese Beispiele grenzüberschreitende Qualifizierungsmaßnahmen vorgeschlagen. Langfristiges Ziel ist eine Öffnung des Tourismus für die gesamte Ostseeregion, um sich im Wettbewerb der europäischen Regionen einen Standortvorteil zu sichern.<sup>75</sup>

Politikberatung sollte mehr als nur die Anleitung zum Management vorhandener Mängel sein. Schließlich kann sie auch kreative Wege aufzeigen, um mit einem begrenzten Mitteleinsatz gleich mehrere Ziele zu erreichen, in diesem Falle: Arbeit zu schaffen *und* Strukturen zu verbessern.

<sup>74</sup> Sitzung der Expertengruppe »Arbeitsmarktpolitik Mecklenburg-Vorpommern und der Wojewodschaft Westpommern«, Schwerin, 1.3.2002, vgl. unter: <[www.am.mv-regierung.de/experten/sitzung\\_westpomm3.html](http://www.am.mv-regierung.de/experten/sitzung_westpomm3.html)>.

<sup>75</sup> Konferenz in Greifswald: »Beschäftigungspolitik in der Ostseeregion«, Greifswald, 30.–31.8.2001, vgl. unter: <[www.am.mv-regierung.de/experten/konf6.html](http://www.am.mv-regierung.de/experten/konf6.html)>.

# Anhang

## Literaturhinweise

- Blikowska, Janina/Krasnowska, Violetta, Bomba płacowa [Die Lohnbombe], in: Wprost, 16.2.1003, S. 36–37
- Böhnke, Petra, Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2002) B29–30, S. 29–38, vgl. <<http://www.bpb.de/publikationen/BKRM30.html>>
- Brusis, Martin, Optionen zur Verankerung von Solidarität in einer erweiterten Union, München: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig Maximilians-Universität München, November 2002
- Bundesamt für Ausländerfragen, Auswanderung und Stagiaires, Arbeitsmarkt, Leben und Arbeiten in Ungarn, Bern 2003
- Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Tübingen 1962
- Ferge, Zsuzsa, Die Wichtigkeit der Rechte: die Erfahrung der mittel- und osteuropäischen Länder, in: eapn (European Anti Poverty Network), (November 2002) 97, vgl. <<http://www.wex-bb.de/newsletternov02.pdf>>
- Firlit-Fesnak, Grayżyna, Sozialpolitik in der Transformation Polens, Warschau: Institut für Sozialpolitik, Universität Warschau, Mai 2000; vgl. Universität Hannover: <<http://www.gps.uni-hannover.de>>
- Frankfurter Zeitung GmbH Informationsdienste, Bulgarien, Regierungskrise und tiefe Rezession, Länderanalyse, Dezember 1992
- Golinowska, Stanisława, Armut in Polen, in: Wolfgang Voges/Yuri Kazepov (Hg.), Armut in Europa. Eine Publikation des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen, Wiesbaden 1998, S. 418–437
- Gruber, Walter, Mazedonien, in: Wachstum in schwierigem Umfeld. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, München: Osteuropa-Institut, Juli 2002 (Working Papers Nr. 242), S. 83–91
- Hopfmann, Arndt/Wolf, Michael (Hg.), Transformationstheorie: Stand, Defizite, Perspektiven, Münster 2001
- Kalman, Michael, Aktive Politik für mehr Beschäftigung. Konversionsprojekte in Nordrhein-Westfalen, in: Soziale Sicherheit, (2003) 1, S. 14–17
- Arbeitsmarktpolitik und Konversion. Projekte der KONVER-II-Förderperiode in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg. Dokumentation und Analyse, Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002
- Kasten, Gabriele/Soskice, David, Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2000) B14–15, S. 23–31



- Knogler, Michael, Bulgarien, in: Wachstum in schwierigem Umfeld. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, München: Osteuropa-Institut, Juli 2002 (Working Papers Nr. 242), S. 40–46
- Arbeitsmarktpolitische Voraussetzungen in den Ländern der EU-Beitrittskandidaten, München: Osteuropa-Institut, Februar 2002 (Working Papers Nr. 235)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Begleitdokument zur Mitteilung über Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, Brüssel, 18.2.2003, SEK (2003) 200
- Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, Brüssel, 30.1.2003, KOM (2003) 37
  - Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie. Eine Bestandsaufnahme, Brüssel, 17.7.2002, KOM (2002) 416
- Kornai, János, Unterwegs. Essays zur wirtschaftlichen Umgestaltung in Ungarn, aus dem Englischen übersetzt von Carla Krüger, Marburg 1996
- LASA Brandenburg GmbH, Verzahnung von Arbeitsförderung und Strukturpolitik. So funktioniert es: Beispiele aus der Praxis, Teltow, Mai 2003 (LASA-Dokumentation Nr. 14)
- Minev, Duchomir, Armut und soziale Transformation, in: Hans Leo Krämer/ Christo Stojanov (Hg.), Bulgarien im Übergang. Sozialwissenschaftliche Studien zur Transformation, Bergisch Gladbach 1999, S. 321–347
- Ministry of Economy, Labour and Social Policy, Poland, Sectoral Operational Programme, Human Resource Development 2004–2006, adopted by the Committee for European Integration, Warsaw, 14.2.2003
- Platzer, Hans-Wolfgang, Deutschland und die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik – Determinanten, Entwicklungen, Perspektiven, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 421–448
- Ploetz, Manfred, Ländliche Arbeitslosigkeit in Mittel-Ost- und Westeuropa, Schwerpunkt Ungarn, Miskolc 1994
- Quaisser, Wolfgang, Polen, in: Wachstum in schwierigem Umfeld. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, München: Osteuropa-Institut, Juli 2002 (Working Papers Nr. 242), S. 1–7
- Ungarn, in: Wachstum in schwierigem Umfeld. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2001/2002, München: Osteuropa-Institut, Juli 2002 (Working Papers Nr. 242), S. 25–32

- Quaisser, Wolfgang, Strategieansätze und Ergebnisse des Übergangs der mittel- und osteuropäischen Länder zur Marktwirtschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1997) B44–45, S. 3–15
- Recktenwald, Horst Claus (Hg.), *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, Würdigung des Werkes*, S. XV–LXXIX
- Riedel, Sabine, Bulgarien und die Europäische Union. Die soziale Dimension des Integrationsprozesses, *Südosteuropa*, 48 (1999) 9–10, S. 567–598
- Bulgariens Sozialversicherung vor entscheidenden Strukturreformen – eine Diskussion unter Experten, Dokumentation, in: *Südosteuropa*, 48 (1999) 9–10, S. 599–609
  - Bulgariens wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Ein Beispiel für das Zusammenwirken von Transformations- und Globalisierungsprozessen, in: *Südosteuropa*, 47 (1998) 1–2, S. 18–54
- Schneider, Ulrich, Der ungarische Arbeitsmarkt. Aktuelle Lage und Prognose, in: *Ungarische Wirtschaft*, 5 (1. Quartal 2000)
- Schnitzer, Monika, Die Transformation braucht gute Institutionen. Eine falsche Privatisierungsstrategie schafft die falschen Lobbyisten, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.11./1.12.2002, S. 13
- Socius Organisationsberatung gemeinnützige GmbH*, *Sozialsystem und soziale Sicherung in Polen*, Berlin 2002, vgl. <[www.socius.de](http://www.socius.de)>
- Armut in Polen, Berlin 2002, vgl. <[www.socius.de](http://www.socius.de)>
- Stiglitz, Joseph E., Whither Reform? Ten Years of the Transition, *World Bank* (Hg.), *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, 28.–30.4.1999
- Thalheim, Karl C., Politische Ökonomie des Sozialismus, in: *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie*, Bd. IV, Lenin-Periodisierung, Freiburg 1971, S. 363–896
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), Reformländer trotz globaler Konjunkturschwäche: Produktivitätsgewinne kompensieren Aufwertungseffekte, 20.2.2003; <[www.wiiw.at](http://www.wiiw.at)>
- Wiesenthal, Helmut/Beyer, Jürgen (Hg.), Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den Visegrad-Staaten. Endbericht im Projektseminar »Die politische Konstruktion von Marktgesellschaften« im SS 1998 und WS 1998/99, Berlin 2000, vgl. <<http://www2.rz.hu-berlin.de/gesint/lehre/1998/marktges/>>
- Südostmedia.de*, Wirtschaft in Mazedonien, 2001, vgl. <<http://www.suedostmedia.de/mazwirtschaft.htm>>
- Republik Polen, Beschäftigungsstrategie 2000–2006, *Wirtschaftsbulletin* Nr. 36 (373), Information vom 6.9.1999
- Wust, Andreas/Haase, Annegret, Europas neue Peripherie? Die Regionen beiderseits der polnischen Ostgrenze, in: *WeltTrends*, 34 (2002), S. 11–30

## Internetadressen

Arbeits- und Sozialministerium der Republik Makedonien:

<<http://www.mtsp.gov.mk>>

Central Statistical Office of Poland:

<http://www.stat.gov.pl/english/index.htm>>

Državen zavod za statistika [Staatliches Statistikamt], Skopje, Republik Makedonien:

<<http://www.stat.gov.mk/index.htm>>

Hungarian Central Statistical Office:

<[http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/index\\_eng.html](http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/index_eng.html)>

Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Begleitdokument zur Mitteilung über Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, SEK (2003) 200, Brüssel, 18.2.2003, KOM (2003) 37 final:

<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/enlargement2\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/enlargement2_de.htm)>

Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) Brandenburg GmbH:

<<http://www.lasa-brandenburg.de>>

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf:

<<http://www.masqt.nrw.de>>

Nacionalen Statističeski Institut [Nationales Statistisches Institut], Sofia, Bulgarien:

<<http://www.nsi.bg>>

National Human Development Report Macedonia 1999, Civil Society in Transition, UNDP Skopje, Ministry of Development:

<<http://www.undp.org.mk/nhdr/NHDR.PDF>>

National Statistical Agencies of the UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) Countries:

<<http://www.unece.org/stats/links.htm>>

Osteuropa-Institut München, Working Papers, vgl. unter Publikationen:

<<http://www.lrz-muenchen.de/~oeim/frames-publ.htm>>

Sozialsystem und soziale Sicherung in Polen, Socius Organisationsberatung gemeinnützige GmbH, Berlin 2002, vgl.:

<<http://www.socius.de>>

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft:

<<http://europa.eu.int/comm/eurostat>>

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW):

<<http://www.wiiw.at>>

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
eapn	European Anti Poverty Network
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EU	Europäische Union
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
ISSI	Institut für soziale und gewerkschaftliche Studien (Bulgarien)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAP	Joint Assessment Papers (Kommission/Nationale Arbeitsministerien)
KNSB	Konfederacija na Nezavisimite Sindikati v Bălgarija (Konföderation der unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens)
LASA	Landesagentur für Struktur und Arbeit (Land Brandenburg)
NAZ	Nationales Arbeitszentrum OMMMK (Ungarn)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSI	Nacionalen Statističeski Institut (Nationales Statistisches Institut; Sofia)
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
WIIW	Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche